

3

Sanctiebeleid SZW-wetgeving

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) (33207).**

De **voorzitter**:

We zouden eens een prijsvraag moeten uitschrijven voor de kortste titel van een wetsvoorstel. Ik heet de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer. Wij zijn toe aan de eerste termijn van de Kamer maar niet dan nadat ik de heer Marcel de Graaff gelukgewenst heb met zijn verkiezing tot voorzitter van de PVV-fractie. Bij dezen. Ik zal dit om 13.30 uur bij aanvang van de middagvergadering nog een keer vermelden.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Postema** (PvdA):

Voorzitter. Er is geen wetgevingsdomein te noemen dat de afgelopen periode zo is gekenmerkt door haast en spoed als dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er was van de zijde van het kabinet een voortdurende druk om zaken vooral snel af te handelen, onder dreiging van noodzakelijke deadlines, publicatiedata, invoeringsafspraken en mogelijk mis te lopen besparingen. En hiervoor moest dan ook alles aan de kant worden geschoven, inclusief behoorlijke omgangsvormen.

Nu houd ik zelf ook van tempo. "Ergens lang over doen, kost meer tijd", zo houd ik mijn omgeving wel eens voor. Maar dat betekent natuurlijk niet dat snelheid ten koste mag gaan van zorgvuldigheid en kwaliteit. En dat is zeker het geval wanneer het een maatschappelijk zo belangrijk thema betreft dat zich in een zo kwetsbaar domein bevindt als dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ook vandaag hebben wij te maken met een wetgevingstraject waarin – overigens na een behoorlijk langdurig en moeizaam voortraject – de parlementaire behandeltijd wederom sterk is beperkt. Dit leidde tot een spoedbehandeling in de Tweede Kamer, vlak voor het zomerreces, en het leidt vandaag tot een plenaire behandeling in dit huis zonder dat het voorbereidend onderzoek, althans voor de PvdA-fractie, afdoende is afgerond. Dit wordt door ons betreurd. Dat is niet alleen omdat wij zelf in ons werk worden beperkt, maar bovenal omdat juist de snelheid van invoering van dit soort wetsvoorstellen tot grote problemen bij de uitvoerders leidt. Ik kom daar direct nog uitgebreider op terug.

De kern van het voorliggend wetsvoorstel betreft een zeer forse verhoging van de straffen in geval van fraude met uitkeringen. Dergelijke praktijken zijn inderdaad ontoelaatbaar en ondermijnen de solidariteitsgedachte. Hierbij passen dan ook sancties op het niet nakomen van de in redelijkheid aan uitkeringsgerechtigden en aan werkgevers opgelegde verplichtingen. De eerste vraag

die ik aan de staatssecretaris heb, is echter wat nu precies de aanleiding is voor de voorgestane aanscherping van het sanctiebeleid. Uiteraard juichen wij elke vermindering van fraude toe, maar er doet zich wel degelijk de vraag voor naar de noodzaak van de interventie en het nut van het voorgestane instrument, namelijk aanscherping van het sanctiebeleid. Uit de Bijstandsdebiteurenstatistiek van het CBS blijkt immers dat het aantal fraudegevallen in de jaren 2008–2010 fors is gedaald: met zo'n 8.000 geregistreerde gevallen, oftewel op de kop af 11%. Blijkbaar heeft het destijds aangescherpte handhavingsbeleid zijn vruchten afgeworpen. Dat geldt ook voor de groep debiteuren met een verwijtbare vordering van € 25.000 of meer. Deze daalt in diezelfde periode met 140 gevallen oftewel een daling van 3%. Handhaving – en niet zozeer sanctienering – lijkt aldus behoorlijk succesvol te zijn. Zij vormt de sleutel voor het verder terugdringen van uitkeringsfraude. Graag vernemen wij van de staatssecretaris of hij dit onderschrijft en wat op handhavinggebied nog meer verwacht kan worden.

Het wetsvoorstel lijkt zich toe te spitsen op het aanpakken van – zoals het in de memorie van toelichting wordt genoemd – hardnekkige fraudeurs. Toch is juist deze groep onvoldoende gedefinieerd. Het is bijzonder dat je de belangrijke doelstelling van wetgeving verbindt aan een groep die eigenlijk niet goed is gedefinieerd. In de onderbouwing van het wetsvoorstel wordt met name gewezen op de zojuist al genoemde groep debiteuren met een verwijtbare vordering boven de € 25.000. Maar vorderingsomvang zegt onvoldoende over de hardnekkigheid van eventuele fraude. Daartoe zou juist een statistiek van recidive uitkomst moeten bieden. Laat nu net die statistiek ontbreken. Daarmee komt wat de fractie van de PvdA betreft de aanleiding voor het wetsvoorstel op losse schroeven te staan. Er is sprake van een fors dalend aantal fraudegevallen, ook onder de grotere vorderingen. Voor het aantal hardnekkige fraudeurs ontbreekt inzicht in recidive. Waarom dan nu met zo veel haast deze wet?

Ik noemde de in het wetsvoorstel opgenomen verhoging van straffen reeds zeer fors. In geval van fraude met een uitkering moet alles worden terugbetaald, krijgen fraudeurs een aanzienlijk hogere boete – van 100% en bij recidive van 150% – en lopen zij risico op tijdelijke stopzetting van de volledige uitkering: maximaal drie maanden voor de bijstand en de bijzondere bijstand, maximaal vijf jaar voor de overige uitkeringen. Ondernemers krijgen met deze wet bij overtreding van de arbeidsregels naast een hogere boete ook te maken met het preventief stilleggen van hun bedrijf. Nu heeft zich bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een discussie ontsponnen tussen de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State enerzijds en de staatssecretaris anderzijds over de afschrikwekkende werking van strafverhoging. Ik vat deze maar samen door te stellen dat de staatssecretaris blijft vasthouden aan zijn adagium dat zware straffen een preventieve werking hebben daar waar wetenschappelijk onderzoek geen uitsluitel biedt. Maar ook afgezien van deze onbevredigende gang van zaken – of onbevredigende discussie – leidend tot een vraagteken bij de effectiviteit van het voorgestelde beleid, is het ook niet zonder risico. Realiseert de staatssecretaris zich dat zwaardere straffen ook een keerzijde hebben, zeker ook waar het kwetsbare groepen in onze samenleving betreft?

Dit brengt mij bij het vraagstuk van de proportionaliteit.

Postema

De heer **Terpstra** (CDA):

Voor mijn eigen helderheid vraag ik de heer Postema of de beschouwing tot nu toe over inzicht, de snelheid en de vraag of straffen helpen, gelden voor beide gevallen van dit wetsvoorstel. Ook werkgevers krijgen zwaardere straffen!

De heer **Postema** (PvdA):

Ik refereerde net impliciet aan de vaststelling, ook door de staatssecretaris zelf gedaan, dat er zowel nationaal als internationaal weinig onderzoek voorhanden is – ik citeer dit uit de memorie van toelichting – naar het effect van sancties op socialezekerheidsfraude. Dat wordt met name in het hoofdstuk over socialezekerheidsfraude zo genoemd. Rondom de werkgevers is een dergelijke uitspraak feitelijk niet gedaan. Daar heb ik me ook niet over uitgelaten. Ik weet eerlijk gezegd niet wat de preventieve werking van sanctieverhoging daarvoor zou zijn.

Voorzitter. Zoals gezegd, brengt dit mij bij het vraagstuk van de proportionaliteit. Deze is in het wetsvoorstel zoek. Sancties dienen in verhouding tot de overtreding te staan. Het voorstel dat wij vandaag behandelen, beoogt dat de betrokkene voor een aanzienlijke periode verstoken zal zijn van inkomsten en daarnaast een hoge boete moet betalen. Dat is over de gehele linie reeds behoorlijk ingrijpend. Voor sommigen kan dit zelfs betekenen dat zij in de problemen komen om in hun eigen bestaan te voorzien, de huur niet meer kan worden betaald, de zorgpremies niet meer kunnen worden betaald en dat de kinderen de klos zijn. Dat is in strijd met fundamentele beschavingsnormen zoals vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in het Europees Sociaal Handvest en in artikel 20 van onze Grondwet, waarin staat: "de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn onderwerp van zorg der overheid".

Gelukkig is in de Tweede Kamer met het amendement van het lid Sterk c.s. (33207, nr. 13) bepaald dat de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting tot buitenwerkingstelling van de beslagvrije voet in de bijstand is komen te vervallen. Hiermee zou immers welhaast moedwillig gelegenheid worden geboden om mensen onder het minimumbestaansniveau te treffen. Toch is mijn fractie er nog niet geheel gerust op dat een dergelijke situatie, waarin verrekening van de boete plaatsvindt met een tijdelijke buitenwerkingstelling van de beslagvrije voet, zich niet voor zal doen. Immers, het amendement van Sterk c.s. sluit de buitenwerkingstelling niet uit; het is een zogehe-ten kan-bepaling. Het biedt de gemeente de mogelijkheid om discretionair te bepalen dat die buitenwerkingstelling niet hoeft. Graag verneem ik van de staatssecretaris of hij aan het amendement expliciet wel deze strekking wil verbinden, zodat helder is dat gemeenten bewust of onbewust geen gebruik van deze optie zullen maken. Voorts roepen wij de staatssecretaris op, dit komend jaar te monitoren en onze Kamer hierover in het voorjaar van 2014 te rapporteren, zodat kan worden vastgesteld of de met het amendement beoogde handhaving van de beslagvrije voet in de bijstand in de uitvoeringspraktijk inderdaad geen uitzondering kent. Tot slot is het buiten werking stellen van de beslagvrije voet nog wel van toepassing bij de WW. Onduidelijk is echter wat dit betekent voor de inkomstenbelasting, in het bijzonder wanneer de betreffende persoon door de inhouding terugvalt op de bijstand. Graag vernemen wij van de staatssecretaris hoe daar nu fiscaal mee om moet worden gegaan.

Wij hebben tevens zorgen over de datum van inwerkingtreding van deze wet. VNG en Divosa hebben klip-en-klaar aangegeven dat het gekozen tijdspad hen voor grote problemen stelt. Dit is een *déjà vu*, want dergelijke kritiek was er ook bij andere wetsvoorstellen binnen het SZW-domein, waaraan ik al eerder refereerde: de wijziging van de Wet werk en bijstand, de WWIK, et cetera. In dit geval geeft de staatssecretaris dit eigenlijk ook wel toe. Immers, voor de uitvoering van het wetsvoorstel is een frauderegister nodig, onder andere om recidive te kunnen vaststellen. De regering heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangegeven dat het frauderegister op 1 januari 2013 gereed is. Uit de beantwoording van vragen van mijn fractie blijkt echter dat dit niet het geval is. Ik vind het opmerkelijk en bestuurlijk kwetsief dat de staatssecretaris in het vorige week op Prinsjesdag ontvangen antwoord plots schrijft dat het voor de uitvoering van de wet niet noodzakelijk is dat het frauderegister gereed is. Dus in eerste instantie wordt beloofd dat het frauderegister op 1 januari gereed is. Daar hebben wij zorgen over, ook vanwege signalen uit het veld. Wij vragen de staatssecretaris ons nog eens te verzekeren dat het frauderegister daadwerkelijk beschikbaar is. Vervolgens krijgen we als antwoord: het is eigenlijk niet zo heel erg nodig. De gemeenten moeten het zelf maar uitzoeken, zo blijkt. Graag vernemen wij hoe de staatssecretaris aankijkt tegen die gang van zaken.

Er is door de PvdA-fractie ook gevraagd naar een financiële onderbouwing van het wetsvoorstel, in het bijzonder refererende aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, waarbij wij feitelijk verwijzen naar de in de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Klaver c.s. (33207, nr. 21). In die breed gesteunde motie wordt de regering verzocht, een dergelijk onderzoek te verrichten. Wat schetst onze verbazing? De staatssecretaris antwoordt ons dat er reeds in de memorie van toelichting voldoende duidelijkheid wordt verschaft over de financiële effecten en de kosten en baten van dit wetsvoorstel. Dat is toch wel bijzonder. De Tweede Kamer – dat zijn toch ook verstandige mensen – constateerde blijkbaar dat het onvoldoende is, dient een motie in die wordt aangenomen en vervolgens krijgen wij van de staatssecretaris te horen dat wij het toch maar met die onderbouwing van de memorie van toelichting moeten doen. Als dat nu een goede onderbouwing was geweest, had ik het de staatssecretaris misschien nog wel kunnen vergeven, maar als je naar die cijfers kijkt – en dat is best bijzonder – worden er allerlei berekeningen gemaakt op basis van wat wij weten over de huidige fraude, zo'n 110 miljoen, en vervolgens wordt gezegd dat met het wetsvoorstel een besparing wordt voorzien van 140 miljoen binnen het socialezekerheidsdomein. Dat is best behoorlijk. We gaan nu meer besparen dan de totaal vastgestelde fraude in een ander jaar. Wij kunnen niet goed berekenen hoe de sleutels zijn gehanteerd. In die zin snappen wij ook de motie van het lid Klaver c.s. zeer goed dat dit beter onderbouwd moet worden, te meer omdat we anders grote risico's lopen. We lopen het risico dat de totale besparing, ingeboekt voor 180 miljoen euro in 2014, er niet komt. Dat zou ons nationaal voor een groot probleem stellen, maar ook op het niveau van gemeenten door de doorwerking van dit soort hoge sancties naar de bijstand. Ik denk dat dit een gerechtvaardigde vraag was van de Tweede Kamer. Er ligt een duidelijke motie die is aangenomen. Wij verbazen ons erover dat er, terwijl wij vandaag waarschijnlijk gaan

stemmen over het wetsvoorstel, op dit punt niet door de staatssecretaris is voorzien.

Voorzitter. Het moge duidelijk zijn dat de fractie van de PvdA weinig gelukkig is met dit wetsvoorstel. Wij zijn niet overtuigd van de noodzaak noch van de effectiviteit ervan. Wij hebben zorgen over de invoeringstermijn, maar ons belangrijkste bezwaar is wel de proportionaliteit, in het bijzonder wanneer de hier voorgestelde sancties mensen in hun bestaanszekerheid zouden aantasten. Dat mag in geen geval gebeuren. Wij vragen de staatssecretaris ons ervan te overtuigen dat hij hiervoor zal waken. De zorgplicht berust immers niet alleen bij de gemeente maar – en ik verwijs nogmaals naar onze Grondwet – bij de overheid in haar geheel.



De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ons socialezekerheidsstelsel is gebaseerd op solidariteit. Dit waardeprincipe is een groot goed. Het vormt de kern van ons bouwwerk van collectieve voorzieningen. De sociale zekerheid in ons land is een verworvenheid waar we terecht trots op zijn. Maar het schept ook verplichtingen. Misbruik van voorzieningen moeten we niet tolereren. Het ondermijnt de solidariteitsgedachte. Uitkeringsfraude is niet toelaatbaar. Dat is de andere kant van de waardemedaille en die mag niet veronachtzaamd worden. Mijn fractie hoeft dan ook niet overtuigd te worden van het nut en de noodzaak van een transparant en effectief sanctiebeleid. Het laat zich goed verbinden met onze visie op mens en maatschappij waarin het goede en het kwade in permanente strijd verwikkeld zijn. Maar bij deze visie hoort evenzeer het uitgangspunt dat alles in het werk moet worden gesteld om misbruik te voorkomen. Sanctiebeleid en preventiebeleid moeten hand in hand gaan.

De ontkoppeling van beide beleidsparadigma's leidt tot een onnodig geharnast debat over rechten en plichten in ons sociaal stelsel. Sanctiebeleid zonder preventiebeleid leidt vaak tot spierballenretoriek en preventiebeleid zonder sanctiebeleid geeft ook een vertekening van de weerbarstige werkelijkheid. Beide paradigma's laten zich moeilijk herkennen in het dikwijls gepolariseerde politieke discours rond misbruik en fraude van ons sociaal stelsel. Mijn fractie zoekt haar inspiratie vooral in een nuchtere koppeling van beide beleidspremisses: bestraf de zondaar maar begeleidt hem of haar ook naar de goede weg. Deze inzet is een goede opstap naar een inhoudelijke weging van het voorliggende wetsvoorstel. De verhouding tussen preventie en sanctie is daarbij een richtinggevend beoordelingscriterium.

Ik ga in mijn betoog allereerst in op de empirische onderbouwing van het wetsvoorstel. Vervolgens beoordeel ik het voorstel op het preventief gehalte en bezie de effecten van sanctieaanscherping voor gezinnen en kinderen die met acute schuldenaccumulatie te maken hebben. De rol van gemeenten en uitvoeringsorganen komt daarna aan bod. Dan een korte opmerking over bedrijfsfraude. Ik sluit mijn bijdrage af met een pleidooi voor een gedegen evaluatie van de werking van de wet.

Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het regeerakkoord met een budgettaire doelstelling van 180 miljoen euro. Via fraudebestrijding, zo is de gedachte, daalt de fraudeschade. Op dit moment worden in ons land per jaar een kleine 7 miljoen uitkeringen, AOW-pensioenen en kinderbijlagen verstrekt. In 1% van de gevallen is frau-

de vastgesteld. Dat gaat dan om een bedrag van ongeveer 120 miljoen euro. Het betreft dan vooral de WWB en de WW en veel minder de AOW. Het wordt uit de omgevingsanalyse van het wetsvoorstel niet duidelijk of het aantal uitkeringsfraudeurs een gestaag stijgende lijn vertoont in de afgelopen tien jaar die een ferme herziening van het beleid vereist. Overigens, en daarover geen misverstand, 1% fraude klinkt als weinig, maar op 7 miljoen uitkeringen is het aantal in absolute zin – meer dan 70.000 gevallen – substantieel. Maar een meer gedegen analyse is hier echt nodig. Op dit punt is de memorie van toelichting ontoereikend. Ik wil de staatssecretaris dan ook vragen om ons deelgenoot te maken van de trends die hij over het laatste decennium waarneemt wat betreft het aantal fraudeurs en het aantal fraudegevallen, ook waar het gaat om recidive. Een dergelijke zorgvuldige analyse komt de beoordeling van het wetsvoorstel zeer ten goede.

Een inzet van het beleid is om door middel van hogere boetes en een hogere pakkans de uitkeringsfraude te verminderen. Onder de huidige beleidscondities bedraagt de boete ruwweg 10% van het fraudebedrag. In het nieuwe beleid stijgt de boete naar 100%; bij recidive zelfs naar 150%. Dat zijn bepaald forse verhogingen. De staatssecretaris verwacht daarvan een afschrikwekkende en preventieve werking. Nu weten we uit criminologisch onderzoek dat het opleggen van sancties alleen onvoldoende is om ongewenst gedrag tegen te gaan. Het verhogen van de pakkans – of meer precies: de gepercipieerde pakkans – is een onmisbare schakel in dit proces. En op dit punt laat de memorie van toelichting ons wat in de steek. De Raad voor de rechtspraak wees daar ook al op. Mijn fractie beseft zeer wel dat het kwantificeren van deze pakkans een moeilijke kwestie is. Het gaat immers om gedragseffecten. Toch presenteert de staatssecretaris een raming die uitkomt op een besparing op de sociale zekerheid van 140 miljoen euro, waarvan 80 miljoen aan directe effecten en 60 miljoen aan gedragseffecten. Uit de toelichting blijkt dat deze raming op plausibiliteit is getoetst door het CPB. Cijfers daarover ontbreken evenwel. De raming vermag dan ook niet te overtuigen. Sommige rekenmeesters zullen zeggen dat de prognose boterzacht is.

Daarbij komt dat het verhogen van de pakkans ook een functie is van het handhavingsinstrumentarium. En dat betekent meer menskracht om een positieve incassoratio te realiseren. Daarbij moet de causaliteitsvraag aan de orde komen. Is fraude nu het gevolg van onvoldoende handhaving of vereist toenemende fraude meer handhaving? De Raad van State mengde zich ook in dit debat. Mijn fractie wil de staatssecretaris dan ook verzoeken, zijn beleid nader te motiveren wat betreft de verhoging van de pakkans in combinatie met een steviger inzet op handhaving. Waarin gaat het beleid op deze punten nu precies verschillen van het huidige beleid? Heeft de staatssecretaris ook naar ervaringen in andere landen gekeken? Heeft de staatssecretaris ook criminologen geconsulteerd? Waarop baseert hij zijn assumptie dat recidive door het nieuwe beleid nauwelijks meer zal voorkomen?

In het debat in de Tweede Kamer werd een bedrag van 500 miljoen euro genoemd als het gaat om vorderingen onder het huidige beleid. Is dit bedrag correct? De uitvoeringskosten, ten slotte, van het nieuwe sanctiebeleid zullen worden gedekt binnen de SZW-begroting. Hoe denkt de staatssecretaris dit te doen?

Zoals ik aangaf in mijn introductie beoordeelt mijn fractie het voorliggende wetsvoorstel mede op de wijze waarop sanctieaanscherping verbonden is met preventief be-

leid. Men kan natuurlijk argumenteren dat van het aanscherpen van het sanctiebeleid op zich al een preventieve werking uitgaat, maar dat is hier niet mijn punt. Het gaat mij om de categorie overtreders die fraudeert vanwege schuldenaccumulatie, psychische problemen, medische problemen, of die anderszins in de problemen is geraakt. Deze mensen hebben in een eerder stadium vooral behoefte aan schuldhelpverlening, aan schuldensanering op maat, aan psychosociale begeleiding en aan budgetteringsbijstand. Fraude is dan het eind van de ontsporingsketen. Er hoeven in de huidige sociaaleconomische situatie maar een paar dingen tegelijkertijd mis te gaan met je baan, je huis, je gezondheid en je huwelijk en je kunt in forse financiële problemen geraken. Mensen kunnen dan zelfs uit het vangnet van de bijstand vallen, met alle gevolgen voor henzelf en hun gezin. Toegesneden hulp is voor deze categorie overtreders een meer aangewezen weg dan sanctieverzwaring. De hypothese daarbij is dat hoe meer we aan de voorkant van het schuldenprobleem investeren, des te minder het aan de achterkant tot misbruik van uitkeringen leidt. Straffen, zo leert ons de psychologie, heeft alleen zin als mensen gedragsalternatieven hebben. Ontbreken die dan treden reactantie-effecten op. Hier gaat het dus om een heel andere categorie "zonedaars", dan uitkeringsfraudeurs die alleen vanwege financieel gewin wettens en wetens en zonder scrupules de wet overtreden.

Het valt op dat de memorie van toelichting nauwelijks beleidsvoornemens biedt die het schuldenprobleem preventief willen aanpakken, anders dan wat obligate zinnen over meer voorlichting rond het strengere sanctiebeleid. Er wordt vooral richting gemeenten gekeken. Mijn fractie wil de staatssecretaris vragen zijn gedachten met de senaat te delen over welke preventieve aanpak hem voor ogen staat en welke maatregelen hij hiervoor in petto heeft. Hoe ziet hij de koppeling tussen fraudebestrijdingsbeleid en preventief beleid? Ik wil hem ter inspiratie graag wijzen op het recente actieplan van de ChristenUnie rond de schuldenproblematiek waarin veel aandacht is voor preventie.

De heer **Terpstra** (CDA):

Deze redeneringen kan ik geheel volgen, maar ik vraag mij af of die ook gelden voor werkgevers. Vindt de heer Ester dat de staatssecretaris bij een werkgever met een bijna failliet bedrijf veel soepeler moet zijn dan bij werkgevers met een winstgevend bedrijf?

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Nee hoor. Ik kom daar zo over te spreken. Ik heb een apart onderdeel van mijn betoog gewijd aan bedrijven. Daarbij zal ik de vraag van de heer Terpstra graag meenemen.

Mijn fractie maakt zich er zorgen over hoe het verscherpte sanctiebeleid zal uitpakken voor gezinsleden en kinderen in geval van uitkeringsfraude. Wij zijn bepaald ontevreden over het minieme aantal woorden dat daaraan gewijd wordt in de toelichting op het wetsvoorstel. Veel verder dan de intentie om onwenselijke gevolgen te voorkomen, komt de tekst niet. Vervolgens legt men dit op het bord van gemeenten en uitvoeringsorganen. Nu hoort het volgens mijn fractie ook op dat niveau. Maar juist gezien de forse centralisatiebeweging die de staatssecretaris maakt rond het verzwaren van sancties, was het goed geweest indien hij een beschouwing had gewijd aan de knellende vraag hoe te voorkomen dat gezinnen en kinderen de dupe worden van acute financiële proble-

matiek door incasso van hoge boetes. Het oplopen van betalingsachterstanden en van problematische schulden heeft onmiskenbaar invloed op de thuissituatie; op gezinnen en op kinderen. Armoedegrenzen komen dan snel in zicht. Dat kan tot ernstige situaties leiden, bijvoorbeeld in het geval van hulpbehoevende kinderen. Natuurlijk zijn ouders verantwoordelijk voor hun gezin en voor hun kinderen, maar de overheid heeft ook een rol in het borgen van kindrechten. De overheid heeft zelfs een grondwettelijke zorgplicht. Ook internationale verdragen verplichten de overheid daartoe. Mijn fractie wil de staatssecretaris verzoeken, een korte beschouwing aan deze voor mijn fractie nijpende kwestie te wijden en daarbij in te gaan op de verantwoordelijkheid die hij hier voor zichzelf ziet weggelegd.

De gemeenten in ons land hebben niet positief gereageerd op dit wetsvoorstel. Zij menen dat hun beleidsvrijheid wordt ingedamd. Hun tegenargument is dat zij veel dichter bij de uitvoeringspraktijk staan en veel beter kunnen beoordelen wat wijs beleid is in individuele gevallen. In de memorie van toelichting staat de tegenwerping dat de rechtsgelijkheid in het geding kan komen en dat het algemeen belang bij een harde fraudeaanpak is gediend. Dit overstijgt, aldus de staatssecretaris, het belang van de individuele gemeente. Deze redenering hapert op een aantal onderdelen. Zo staat zij haaks op het vergaand gedecentraliseerde karakter van bijvoorbeeld de WWB, de Wet werk en bijstand. Het vergroot de afstand tussen kennis van praktijkgevallen en het sanctiebeleid. Het lijkt erop of de staatssecretaris eigenlijk geen vertrouwen heeft in de wijze waarop gemeenten en uitvoeringsorganisaties tot dusver met fraudebestrijding omgaan.

Maar de vraag is natuurlijk of de bestuurlijke opschaling van het sanctiebeleid meer effect zal genereren. Waarom wijkt de staatssecretaris juist wat dit dossier betreft af van het kabinetsadagium "decentraal wat kan, centraal wat moet"? Kan de staatssecretaris nog eens uitleggen waar deze neiging tot centralisatie vandaan komt en waarom hij van mening is dat dit de effectiviteit van het fraudebeleid zal verhogen? Heeft hij empirische gegevens waaruit blijkt dat er dusdanig grote verschillen tussen gemeenten bestaan in de uitvoering van sanctiebeleid dat een dergelijke vergaande centralisatie vereist is? Kunnen gemeenten in de ogen van de staatssecretaris hun beleidsvrijheid eigenlijk niet aan?

Daarbij komt dat de centralisatie van het beleid juist op het punt van sanctietoepassing de nodige butsen vertoont. De mate van verwijtbaarheid – de hardheidsclausule – wordt bepaald op basis van beleidsregels en verordeningen. De memorie van toelichting maakt evenwel duidelijk dat de uitwerking van factoren en omstandigheden die leiden tot het predicaat "verminderde verwijtbaarheid" eerst te zijner tijd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten zal worden vastgelegd en wel in de vorm van een niet-limitatieve lijst van criteria. Dit komt op mijn fractie niet over als daadkrachtig beleid. De vraag is natuurlijk waarom die criteria niet in het wetsvoorstel zijn vastgelegd. Kan de staatssecretaris ook dit punt adresseren?

We zouden het bijna vergeten maar het wetsvoorstel heeft niet alleen betrekking op uitkeringsfraude maar ook op het aanscherpen van het sanctiebeleid rond arbeidswetten en arbeidsregelingen. Ofwel: misbruik door bedrijven. De heer Terpstra wees daar al op. Het gaat dan om zaken als slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling en illegaliteit. Stuk voor stuk ernstige overtredingen, zeker als er sprake is van recidive. Het sanctiebeleid wordt ook

Ester

hier stevig aangescherpt. Meer dan stevig zelfs. Er worden forse boetes in het vooruitzicht gesteld. Na herhaalde overtredingen kan er zelfs toe worden overgegaan om de bedrijfswerkzaamheden stil te leggen.

Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel roept de vraag op wat er mis is met het huidige beleid en de huidige sanctiemogelijkheden. Kan de staatssecretaris uitleggen wat er aan de nu geldende beleidsinstrumenten schort en waarom aanscherping nodig is? Over welke aantallen frauderende bedrijven hebben we het eigenlijk? Vertoont het aantal overtredingen een stijgende trend? Het valt op dat dit onderdeel van het wetsvoorstel cijfermatig nauwelijks is onderbouwd. Het is dan ook moeilijk om te beoordelen of er sprake is van een evidente sense of urgency die het noodzakelijk maakt zwaarder sanctiegeschut in stelling te brengen. Kan de staatssecretaris mijn fractie nog eens overtuigend uit de doeken doen dat we hier te maken hebben met een fors maatschappelijk probleem dat herijking van het sanctiebeleid vereist? Waarom voldoet het vigerende instrumentarium niet meer? Is er evidentie dat de handhaving niet langer adequaat is? Ook de Raad van State stelde soortgelijke vragen.

De vraag naar urgentie geldt zeker in het geval van de meest vergaande sanctie: het stilleggen van het bedrijf. De Tweede Kamer heeft hier een hand in gehad via de motie-Azmani/Van den Besselaar (17050, nr. 411). De maximale duur van de stillegging bij herhaalde overtreding is bepaald op drie maanden. Kan de staatssecretaris aangeven wat er precies met "stillegging" bedoeld wordt en of dat voor alle bedrijfsactiviteiten geldt? Welke rol speelt ketenaansprakelijkheid in dit verband? Hoe om te gaan met onschuldige werknemers die het slachtoffer worden van het frauderende bedrijf? Ons komt voor dat een heldere en vooral operationele bepaling rond deze drastische sanctie node gemist wordt. En juist bij dit soort ernstige overtredingen mag er geen grijs gebied zijn.

Het is belangrijk dat dit wetsvoorstel grondig geëvalueerd gaat worden. Juist gezien de onzekerheden rond de werking van zwaardere sancties op frauduleus gedrag, de handhaafbaarheid en de effecten op de pakkans alsmede de inzet van preventief beleid, kan een toegespitste evaluatie zeer bruikbaar zijn, ook als bijdrage aan het politiek en maatschappelijk debat over misbruik en sancties in ons sociaal stelsel. Het gaat mijn fractie dan zowel om de sociale zekerheid als om de arbeidsomstandigheden, ofwel om fraude door uitkeringsontvangers als om misbruik door bedrijven van het stelsel van arbeidswetten.

De heer **Postema** (PvdA):

Ik kon de heer Ester tot dusverre buitengewoon goed volgen.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Dat doet mij deugd.

De heer **Postema** (PvdA):

Het zal ook hem zijn opgevallen hoeveel overlap er is in onze bijdragen. Het verbaast mij dan dat hij afsluit met een oproep om vooral goed te evalueren, hetgeen impliceert dat dit allemaal doorgang zou moeten vinden. Dat verbaast mij hogelijk, want wat hij allemaal over dit wetsvoorstel naar voren heeft gebracht, is buitengewoon kritisch. Dus mijn vraag aan de heer Ester is: is er wel reden tot een evaluatie?

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Ja, je kunt het ook omdraaien. Juist omdat een aantal van die vraagpunten buitengewoon kritisch zijn, vinden wij zo'n evaluatie enorm van belang. Wij zijn niet tegen fraudesancities op zich of het aanscherpen daarvan, maar er zitten essentiële onderdelen in die heel grondig geëvalueerd moeten worden. Daar zijn vragen over gesteld. De staatssecretaris zal er ongetwijfeld op reageren. Wij zullen dat meewegen in ons eindoordeel over dit wetsvoorstel.

De heer **Postema** (PvdA):

Dat staat u natuurlijk geheel vrij, maar in uw bijdrage spreekt u van "boterzachte bezuinigingen".

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Van "boterzachte ramingen".

De heer **Postema** (PvdA):

U hebt helemaal gelijk; het is nog erger. U zegt dat gemeenten er grote moeite mee hebben en grote problemen voorzien. U spreekt over het belang van preventie. U wilt veel meer dan nu op fraude inzetten, waarbij de werking onduidelijk is. Ik ging er helemaal van uit dat u zou afsluiten met een stemadvies op voorhand. In plaats daarvan komt u met een oproep tot evaluatie.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Ten eerste ben ik nog niet klaar met mijn verhaal. Ten tweede behoud ik mij alle recht voor om een mening te hebben over wetsvoorstellen, en de antwoorden van de staatssecretaris af te wachten voordat ik er een finaal besluit over neem.

De heer **Postema** (PvdA):

Ik zie uw besluitvorming tegemoet.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Dank u.

Studies naar de effecten van sancties op misbruik van socialezekerheidsvoorzieningen zijn bepaald schaars. Het gaat niet alleen om het monitoren van trends in de door ons gevraagde evaluatie, maar ook om het duiden en verklaren ervan. Het bevreemdt mijn fractie dan ook dat een evaluatiebepaling ontbreekt. In de Tweede Kamer is daar weliswaar met de minister over gedebatteerd, maar toen ging het vooral over de evaluatieperiode. Graag vraag ik de staatssecretaris of hij ons verzoek kan honoreren om de werking van dit wetsvoorstel te evalueren. Dat behelst meer dan alleen het monitoren van een aantal basisindicatoren. Het gaat er ook om of die aanscherping van het sanctiebeleid een goed beleidsinstrument is om het nieuwe beleid succesvol te doen zijn, ook als het gaat om recidive. Voor welke groepen geldt die effectiviteit wel en voor welke groepen niet? Wat is het effect van het nieuwe beleid op gezinnen en kinderen in financiële crisissituaties? Welke kansen biedt preventief beleid? Wij pleiten voor een forse evaluatie van het geheel. Het zijn wezenlijke vragen, waarop wij het antwoord graag tegemoet zien.

De fractie van de ChristenUnie ziet het belang van het slagvaardig aanpakken voor ons socialezekerheidsstelsel. Fraude is gewoon uit den boze. Wij vinden solidariteit te belangrijk om misbruik ervan slap aan te pakken. Dat geldt voor burgers en dat geldt voor bedrijven. Ik heb een groot aantal principiële vragen bij het voorstel naar voren gebracht. Wij zien de beantwoording van onze vragen

door de staatssecretaris graag tegemoet en zullen daarna ons eindoordeel bepalen.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik heb de eer om de heer Thissen, die momenteel ziek is, te vervangen. Hij heeft de schriftelijke rondes voor zijn rekening gehouden.

Terwijl de verkiezingswinnaars aan de overkant druk in overleg zijn over een mogelijk nieuwe coalitie, wordt deze Kamer nog om medewerking verzocht om enkele afspraken uit het vorige coalitieakkoord te verzilveren. Vandaag gaat het om de afspraak dat fraude met uitkeringen harder wordt aangepakt. Dat dit kabinet het begrip "fraude" een nieuwe betekenis heeft gegeven, blijkt al uit de formulering van de volgende afspraak in het akkoord: "Onterecht verstrekte uitkeringen zullen daadwerkelijk worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude". Ook in het wetsvoorstel zelf worden onder het motto van een harde aanpak van fraude, iets wat wij op zichzelf toejuichen, behoorlijk wat grenzen verlegd, waaronder soms die van de rechtsstaat.

Als de inlichtingenplicht niet voldoende is nagekomen, wordt naast de verrekening van het te veel uitgekeerde een boete ter hoogte van maximaal dat bedrag opgelegd. Bij recidive wordt naast de terugvordering en de boete betrokkene maximaal vijf jaar van de uitkering uitgesloten. Voor de WWB geldt een uitsluiting van maximaal drie maanden. Gemeenten worden in de meeste gevallen verplicht om de sancties uit te voeren. Ondernemers krijgen bij overtreding van de arbeidsregels naast een hogere boete ook mogelijk te maken met het preventief stilleggen van hun bedrijf.

Mijn fractie heeft om verschillende redenen bedenkingen tegen dit wetsvoorstel. De belangrijkste daarvan betreffen de gebrekkige onderbouwing van de noodzaak en effectiviteit, de afwezigheid van proportionaliteit en individuele afweging, en de strijdigheid met de decentralisatiegedachte.

Allereerst die noodzaak. Een wetsvoorstel kan doorgaans alleen de goedkeuring van de senaat wegdragen als er een gerede kans is dat de wet een bestaand probleem oplost. De eerste vraag is dus die naar het probleem zelf. Fraude is op zichzelf een maatschappelijk probleem. De cruciale vraag hier is daarom of de huidige handhavingmogelijkheden ontoereikend zijn. De regering stelt dat het huidige sanctiestelsel onvoldoende ontmoedigend werkt voor calculerende fraudeurs, maar verzuimt aan te geven waarop zij dit baseert. Zij verwijst naar het regeerakkoord, maar ook daar ontbreekt een probleemschets. Het besluit om fraudebestrijding te intensiveren is een legitieme politieke keuze, maar gebeurt dat wel met hogere sancties? Waarom heeft de regering niet wat serieuzer onderzocht wat de meest effectieve vorm van fraudebestrijding is? Vele studies wijzen uit dat een effectievere handhaving, waardoor de pakkans wordt vergroot, veel doelmatiger is dan het verhogen van sancties als zodanig. Op dit terrein is betere handhaving ook daadwerkelijk effectief gebleken. Ook de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State wijzen op het gebrek aan bewijs dat strafverhoging afschrikwekkend zou werken. De regering heeft dit naar de mening van onze fractie niet overtuigend kunnen weerleggen. Het bevreemdt mijn fractie dat de regering enerzijds fraude als een groot probleem beschouwt, maar anderzijds niet de moeite lijkt

te hebben genomen om echt goed uit te zoeken wat de meest afdoende methode is om haar te bestrijden. In hoeverre wordt de pakkans met dit wetsvoorstel vergroot? Ik sluit mij aan bij de vragen van de heer Ester over wat de regering in de preventieve sfeer doet, met name voor mensen die problemen hebben om rond te komen, dus voordat daadwerkelijk fraude is gepleegd.

Een ander punt van twijfel over de effectiviteit is de verwachte financiële opbrengst. Er is immers al een bedrag van 180 miljoen ingeboekt als bezuiniging, terwijl de wet zich nog moet bewijzen. Gelet op de eenzijdige focus op hogere sancties, vertrouwt de regering dus bijna volledig op de afschrikkende werking. Een mooi staaltje van zich rijk rekenen, want juist op dit punt kan de effectiviteit ernstig worden betwijfeld. De heer Postema gaf al aan dat de omvang van de fraude die nu wordt geconstateerd, lager is dan het bedrag dat als bezuiniging wordt ingeboekt. Kan de regering nader onderbouwen hoe ze becijfert heeft dat dit bedrag daadwerkelijk is opgebracht als gevolg van deze wet, inclusief de aftrek van de investeringen en de handhavingskosten die ermee gemoeid zullen zijn?

Mijn collega in de Tweede Kamer, de heer Klaver, heeft een motie ingediend waarin gevraagd wordt om een onderzoek als bedoeld in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, en de uitkomsten daarvan naar de Kamer te sturen. Volgens de regering is een dergelijke kosten-batenanalyse met inzicht voor gemeenten in de financiële consequenties al voldoende onderbouwd gegeven in de memorie van toelichting. Mijn fractie meent dat de regering met dit antwoord de Tweede Kamer niet serieus neemt. De motie is juist aangenomen vanuit de onvrede over de dunne onderbouwing in die toelichting.

De heer **Terpstra** (CDA):

Mevrouw Strik vraagt zich af of sancties het gedrag van mensen kunnen wijzigen. In het programma van GroenLinks wordt het milieubeleid echter helemaal gebaseerd op de gedachte dat door het uitdelen van financiële prikkels mensen zich steeds beter gaan gedragen. Zij gebruiken minder kolen, ze roken minder, ze drinken minder als je maar heffingen oplegt. Waarom geldt dit systeem voor GroenLinks niet voor fraudebestrijding?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Een systeem van prikkels kun je op heel veel verschillende manieren invullen. Wij denken echt niet alleen aan het opleggen van sancties aan mensen die milieuvriendelijk gedrag vertonen. Nee, wij zoeken het heel erg in financiële prikkels, bijvoorbeeld in het principe "de vervuiler betaalt". Dat is niet in de zin van sancties, dat is mensen de mogelijkheid geven om bewuste keuzes te maken: als ik dit doe, hangt daar een groter prijskaartje aan dan als ik dat doe. Dat is iets anders dan ervan uitgaan dat mensen worden weerhouden van overtredingen omdat er het risico van een sanctie is. Het gaat niet zozeer om de hoogte van de sanctie, als wel om de kans dat ze daarop gepakt worden. Dat is de effectieve handhaving en dat is iets anders dan een strafbedreiging die almaar hoger en hoger wordt.

De heer **Terpstra** (CDA):

Wat is het verschil tussen het moeten terugbetalen van een ten onrechte ontvangen uitkering en een financiële prikkel?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Het terugbetalen van een onterecht verkregen uitkering is voor ons niet het grote pijnpunt van het wetsvoorstel. Dat gebeurt in de meeste gevallen nu al. Waar het om gaat, zijn de sancties die daar bovenop komen. Dat wordt imperatief geregeld; gemeenten hebben geen ruimte om individuele omstandigheden mee te wegen. Daarnaast is er de mogelijkheid van tijdelijke uitsluiting van het recht op een uitkering.

Mijn fractie heeft moeite met de wijze waarop dit kabinet het begrip "fraude" bezigt en zonder aanzien des persoons een hard beleid wil voeren. Het lijkt wel of het zich niet realiseert dat met name in de sociale zekerheid veel cliënten kwetsbare mensen zijn, wie het om uiteenlopende redenen niet lukt om aansluiting te hebben of te houden met de reguliere arbeidsmarkt. Het is heus mogelijk dat mensen verstrikt raken in de bureaucratie en de papierwinkel van socialezekerheidsland. Mijn fractie acht daarom twee aspecten van uitermate groot belang: ten eerste dat er voldoende mogelijkheid is voor mensen om mogelijk foutieve gegevens recht te zetten of om het vermoeden van opzet te weerleggen; ten tweede dat er bij de sanctionering voldoende rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van het geval. Voor mijn fractie is dit moeilijk verenigbaar met de rigide toepassing die de wet voorstaat. Graag een reactie van de regering op deze twee zorgpunten. Op welke wijze kan de regering waarborgen dat deze twee aspecten voldoende in de uitvoering gerespecteerd worden?

Mijn fractie maakt zich ook grote zorgen over de uitsluiting van het recht op een uitkering. Een vangnet maak je toch geen onderdeel van een sanctie-instrumentarium? Hoe meent de regering dit in overeenstemming te kunnen brengen met het Europees Sociaal Handvest en met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, waarop ook de Raad van State wees? Zelfs de menselijke waardigheid, beschermd door artikel 3 EVRM kan in het geding zijn als mensen lange tijd van een basisvoorziening worden afgehouden. En hoe verhoudt de uitsluiting zich tot artikel 34 Handvest van de Grondrechten, waarvan lid 3 luidt: "Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren"? En wat te denken van het Kinderrechtenverdrag? Wij zijn uiteraard blij met het aangenomen amendement-Sterk, waarmee het imperatieve karakter van de uitsluiting is vervallen. Niettemin blijft het de vraag of je het gemeenten moet toestaan om de uitsluiting daadwerkelijk toe te passen. Ik sluit mij aan bij de heer Postema: is de staatssecretaris bereid en van plan om de gemeenten instructies aan te bieden en op zijn minst te voorzien in een evaluatie om te bekijken hoe gemeenten hiermee omgaan?

Gemeenten vragen aandacht voor de maatschappelijke effecten van de harde aanpak, zoals het niet kunnen betalen van ziektekostenverzekeringen en problemen met het betalen van de huur. Is daar wel voldoende over nagedacht? De regering verwacht positieve maatschappelijke effecten, maar de scenario's die de gemeenten schetsen zijn van een andere orde, en komen onze fractie reëel voor. Hoe meent de regering deze effecten te voorkomen en wat gaat ze doen als deze effecten daadwerkelijk optreden? Heeft de regering hier ook aandacht voor bij de eva-

luatie van de wet? Op welke wijze zal dit worden gemonitord?

Ik kom op het volgende onderdeel van mijn betoog: van bestuursrecht naar strafrecht. Dit wetsvoorstel regelt dat de sanctionering en handhaving van de socialezekerheidswetten tot op zekere hoogte door het bestuursrecht worden geregeld. De regering rechtvaardigt deze keuze door te wijzen op de kabinetsnota over keuzes ten aanzien van het sanctiestelsel. De nota is door deze Kamer uitermate kritisch ontvangen, omdat er nogal wat af te dingen valt op de criteria en de logica die de regering hierin hanteert. Het onderscheid tussen besloten en open context is naar onze mening behoorlijk diffuus. Daarom ook heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd dat indien bij een wetsvoorstel de keuze voor een van beide handhavingsinstrumenten aan de orde is, die keuze met kracht van argumenten wordt onderbouwd, waarbij aandacht wordt geschonken aan de punten die deze Kamer aan de orde heeft gesteld. Ik heb een dergelijke onderbouwing niet voldoende teruggezien. Mijn fractie meent dat de strafrechtelijke handhaving op sommige punten meer rechtswaarborgen biedt dan bestuursrechtelijke handhaving. Als een sanctie om puur pragmatische redenen, want op grond van effectiviteit, via het bestuursrecht wordt opgelegd, dienen burgers daar niet de dupe van te worden. Dat zou hier wel eens het geval kunnen zijn. De boete wordt namelijk direct al opgelegd en de bestuursrechter dient dan achteraf vast te stellen of dat terecht is gebeurd. Deze rechterlijke toets is doorgaans aanzienlijk marginaler dan de toets van een strafrechter. Zou de verhoging van de sancties daarom niet juist aanleiding moeten zijn voor een uitbreiding van de toepassing van het strafrecht in plaats van een beperking? Erkent de staatssecretaris dat de bestuurlijke boetes een punitief karakter dragen?

Mijn fractie is bezorgd dat de regering de tijdelijke uitsluiting van een recht op een uitkering een herstellende sanctie noemt. Dat begrijpen wij bij het terugbetalen van een onterecht uitbetaalde uitkering, maar niet bij het niet uitbetalen ondanks het bestaan van een recht. Erkent de regering dat het Hof voor de Rechten van de Mens zich niets aantrekt van onze categorisering, en ook sancties als "criminal charge" kan erkennen, ook al noemen wij die niet exclusief punitieve sancties? Het ligt toch aan de aard van de sanctie wat de consequenties voor de persoon zijn? Kan de staatssecretaris toezeggen dat de bestuursrechtelijke handhaving in elk geval onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM valt en dat ze dus ook in overeenstemming met deze bepaling zal worden uitgevoerd?

Dit wetsvoorstel versterkt de verschillen tussen het bestuursrecht en het strafrecht nog eens extra. Waar het OM op grond van het opportuniteitsbeginsel de afweging kan maken om niet te vervolgen, verplicht deze wet overheden om in praktisch alle gevallen over te gaan tot sancti-
onering, ook al achten ze het wenselijker om dat niet te doen.

Deze plicht betekent bovendien een expliciete breuk met het principe van de decentralisering. In de schriftelijke inbreng hebben wij de regering gevraagd hoe het voorstel zich verhoudt tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de WWB. Daarin werd immers bewust gekozen om de verantwoordelijkheid voor bijstand en arbeidsre-integratie bij gemeenten te leggen. Een goede beslissing, want zij staan het dichtst bij hun klanten en de regionale arbeidsmarkt. Het is aan de gemeentelijke politiek om na-

dere keuzes te maken over de uitvoering van de wet. Het nadeel van een mogelijk verschillende behandeling van mensen in bijvoorbeeld de bijzondere bijstand of in het re-integratiebeleid is bij deze keuze steeds voor lief genomen. Het verbaast onze fractie daarom dat de regering bij dit onderwerp plotseling meent dat de rechtsgelijkheid erom vraagt de fraudebestrijding centraal te regelen. Kennelijk hanteert de regering verschillende criteria. Kan zij duidelijkheid verschaffen over de vraag wanneer rechtsgelijkheid de doorslag geeft en wanneer niet? Geldt juist hier niet het argument dat je het sanctioneersbeleid het dichtst bij klanten het beste handen en voeten kunt geven? Meent de regering dat gemeenten nog altijd volledig hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken indien ze op het gebied van sancties geen keuzemogelijkheden meer hebben? De VNG heeft zich kritisch opgesteld en bestrijdt bovendien dat de wet, als deze vandaag zou worden aangenomen, per 1 januari ingevoerd zou kunnen worden. Kan de regering haar optimisme dat dat wél mogelijk is nader onderbouwen en daarbij ingaan op de inschatting van de gemeenten?

Fraudebestrijding is op zichzelf hard nodig om ons socialezekerheidsstelsel in stand te houden. Wij moeten er nu eenmaal van op aan kunnen dat publieke middelen rechtmatig worden besteed. Onze bezwaren richten zich op de noodzaak, de proportionaliteit en de effectiviteit. Wij kijken uit naar de antwoorden van de staatssecretaris.

□

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Mijnheer de voorzitter. Aan de orde is een wet die in de kern erop neerkomt dat bij fraude in de sociale zekerheid strengere sancties volgen. De schriftelijke informatiebronnen over deze wetswijziging zijn zeer uitvoerig geweest en laten wat onze fractie betreft weinig onduidelijkheden over. Toch wil ik van deze spreektijd gebruikmaken, omdat onder andere de Partij van de Arbeid in haar schriftelijke vragen uitdrukkelijk het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aan de orde stelt. Er gaat in deze Kamer geen gelegenheid voorbij of de fracties ter linkerzijde brengen het EVRM in ter verdediging van de belangen van de burger die voor een verblijf en/of een uitkering bij de overheid aanklopt. En dat terwijl deze minder bedeelden hun belangen ook al uitstekend kunnen verdedigen via de honderden miljoenen verslindende gesubsidieerde rechtsbijstand.

Voor de burgers die werkelijk door omstandigheden buiten hun schuld in een hulpbehoevende situatie zijn komen te verkeren, biedt de overheid terecht een sociaal vangnet. Nu is echter de keerzijde aan de orde. In dit voorstel gaat het over de rovende burger, de freerider die zich onrechtmatig verrijkt op kosten van de samenleving. In Nederland blijken aantoonbaar jaarlijks duizenden roofburgers de overheidskas leeg te zuigen. Ik kan mij voorstellen dat dit nog slechts het topje van de ijsberg is en dat het in werkelijkheid om tienduizenden, wellicht honderdduizenden individuen gaat. Wanneer de cijfers rond de ziektekostenverzekeringen representatief zijn, dan gaat het wellicht over 200.000 burgers. We hebben gezien hoeveel mensen geen verplichte zorgverzekering afsloten, maar daar wel een toeslag van ontvingen. Daar is reparatiewetgeving voor nodig gebleken. We spreken in dat geval over 2 miljard euro belastinggeld dat onrechtmatig wordt uitgekeerd aan voornamelijk niet-westerse allochtonen.

Daar staat tegenover dat de betalende burger volgens datzelfde EVRM, Eerste Protocol, lid 1 en volgens de Grondwet, artikel 14, recht heeft op eigendom en zelfs recht op schadevergoeding wanneer ontnomen eigendom door de overheid vernietigd wordt. De onrechtmatige uitkering heeft als keerzijde de inbreuk op de rechten van de mens van de betalende burger, want het is vernietiging van zijn ontnomen eigendom.

Ik hecht eraan op te komen voor de rechten van – u had ze misschien gemist, maar ik noem ze toch weer – Henk en Ingrid, die vaak maar moeilijk de eindjes aan elkaar kunnen knopen, die in deze tijd van economische crisis onevenredig zwaar getroffen worden door de maatregelen van dit kabinet. Deze burgers hebben de middelen niet om verhaal te halen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarvoor is hun inkomen te laag, maar recht op gesubsidieerde rechtsbijstand hebben zij niet. Zij zullen lijdzaam moeten hopen dat de overheid zorgvuldig met hun ontnomen bezit omgaat. En zeker nu de mogelijkheid bestaat dat de Partij van de Arbeid in de regering komt en deze partij in haar verkiezingsprogramma laat zien geen oog te hebben voor het EVRM wanneer het de betalende burger betreft, wijs ik erop dat het EVRM voor alle burgers geldt inclusief de protocollen.

De inbreuk op de rechten van de betalende burger vindt zijn legitimatie in het maatschappelijk belang van een hogere orde, namelijk de zorg van de overheid voor alle burgers. Dat erkent ook de PVV. Die zorg heeft de overheid. Het is een maatschappelijk belang van een hogere orde. Gegeven het feit dat hier sprake is van een belangtegenstelling, legt het op de overheid de plicht, zeker in deze crisistijd, om de roofburgers te vinden, te veroordelen en te sanctioneren. De zorg die in mijn fractie leeft, is dat de uitvoeringsinstanties deze wet onvoldoende stringent zullen toepassen. Ik vraag de staatssecretaris of hij, gegeven de afweging tussen de rechten van de betalende burger versus de rechten van de frauderende burger, wil toezien op een stringente toepassing van deze wet en mogelijke "gedoogconstructies" voortvarend zal bestrijden.

Voorzitter: Putters

□

De heer **Elzinga** (SP):

Voorzitter. Wij spreken vandaag over een wetsvoorstel dat in veel socialezekerheidswetgeving ingrijpt. Het voorstel werd daarom in de Tweede Kamer door de minister én de staatssecretaris verdedigd. Vandaag valt die taak uitsluitend de staatssecretaris toe en dat is bijzonder. Niet zozeer vanwege het feit zelf, als wel vanwege de reden: de minister heeft zijn handen vol aan een poging om een nieuw Paars te informeren. En dus heeft de staatssecretaris de handen vol met het waarnemen van het ministersambt. De staatssecretaris zal er niet mee zitten, want zijn partij, de VVD, is immers de partij die het goed voorheeft met mensen die graag de handen uit de mouwen willen steken. Dat was althans de boodschap op de verkiezingsposters. De boodschap was ook dat de VVD daarentegen niet veel moet hebben van mensen die hun hand ophouden. Hele bevolkingsgroepen die om de een of andere reden tijdelijk of langdurig niet in staat zijn hun handen uit de mouwen te steken, vanwege ouderdom, ziekte, handicap, ontslag of anderszins, en zich genoodzaakt zien een beroep te doen op een sociale regeling, worden door de

partij van de bewindslieden van Sociale Zaken weggezet als "handophouders". Je zult maar van die partij afhankelijk zijn, zo zeg ik ook tegen de PvdA.

Het is een groot goed, een kenmerk van beschaving, dat wie geen inkomsten heeft vanwege een gebrek aan mogelijkheden om betaald te werken, recht heeft op sociale zekerheid. Om het draagvlak voor de solidariteit overeind te houden, moet misbruik vanzelfsprekend bestreden te worden en dient moedwillige en kwaadwillige fraude te worden bestraft. Dat uitgangspunt wordt breed gedeeld. Onderhavig wetsvoorstel is primair bedoeld om fraude harder te bestraffen en daarmee potentiële fraudeurs af te schrikken. Het appelleert daarmee aan het rechtvaardigheidsgevoel van veel eerlijke, al dan niet hardwerkende burgers. Het voorstel voorziet, aldus de minister in de Tweede Kamer, in het recht dat deze burgers hebben om hun rechtvaardigheidsgevoel bevredigd te zien, doordat de fraudeurs de straf krijgen die zij verdienen. Dat roept bij de SP-fractie wel de vraag op waarom specifiek deze groep door het VVD/CDA-kabinet wordt geselecteerd om hard aan te pakken omwille van de bevrediging van het rechtvaardigheidsgevoel. Er zijn immers wel meer groepen fraudeurs en profiteurs die tot grote verontwaardiging onder de bevolking leiden. Wanneer worden falende bestuurders, toezichthouders en bankiers geconfronteerd met een harde aanpak? Kunnen wij bonussen en topinkomens na verwijtbaar faillissement of afwijking daarvan met publieke middelen ook via bestuurlijke weg terugvorderen? Krijgen falende toezichthouders en bestuurders voortaan ook een boete van 100% van de maatschappelijke schade? De regering kiest ervoor, eenzijdig naar publieke verontwaardiging te luisteren.

Of het voorliggende voorstel ook effectief is bij het afschrikken, laat staan het voorkomen van fraude en of het proportioneel is voor iedereen die al dan niet opzettelijk in de fout gaat en in dit wetsvoorstel als fraudeur wordt aangemerkt of naar zijn of voor gezinsleden die ook van de desbetreffende sociale zekerheid voor hun levensbehoeften afhankelijk zijn, is vervolgens van ondergeschikt belang. Datzelfde geldt voor de vraag of de uitvoerders met flinke problemen en uitvoeringskosten opgezadeld worden, terwijl de opbrengsten worden betwist. Dat wordt ook niet relevant geacht, maar het is natuurlijk wel degelijk relevant. Bedenkingen van juridische aard bij de uitvoering en met betrekking tot maatschappelijke consequenties, zijn overwegingen die in deze Kamer juist aan de orde moeten komen. Ik loop de belangrijkste daarvan langs.

De Raad van State had vanaf de ontwerpfase al bedenkingen van juridische aard bij de noodzaak, de effectiviteit en de uitwerking van het voorstel, met name rond de uitsluiting van het recht op uitkering, de zorgplicht met betrekking tot de bijstand en de preventieve last onder dwangsom in verband met recidive. De raad was daarom van oordeel dat het voorstel zou moeten worden heroverwogen. Er schort van alles aan de onderbouwing. De Raad van State wijst erop dat de argumentatie ten faveure van een forse sanctieverzwaring niet overtuigt, mede omdat een toename van de omvang van de uitkeringsfraude niet is aangetoond. Volgens zowel de Raad van State als de Raad voor de rechtspraak is bovendien niet aangetoond dat van strafverhoging een afschrikwekkende werking uitgaat. Dat wordt door de regering in de memorie van toelichting onderkend, maar toch wordt de stelling zonder degelijke onderbouwing geponeerd. In reactie wordt verwezen naar de houding van de bevolking in

Nederland, de vox populi, die voor twee derde zou denken dat hoger straffen afschrikt. De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat de effectiviteit wellicht wat groter zou zijn indien eerder een werkstraf zou worden toegekend in plaats van een niet of zeer moeilijk inbare boete. Daarvoor is het echter noodzakelijk dat de fraude onder het strafrecht valt en niet onder het bestuursrecht. Graag hoor ik de reactie van de regering op deze suggestie.

De verplaatsing van het strafrecht naar het bestuursrecht leidt ook tot gefronste wenkbrauwen bij de Raad van State. Dit houdt een uitholling van de trias politica in. De bestuurder gaat op de stoel van de rechter zitten. Daarmee is er ook geen genuanceerde beoordeling meer van de omstandigheden. In dit wetsvoorstel wordt ieder verwijtbaar niet nakomen van de inlichtingenverplichting bestempeld als fraude. In het bestuursrecht kan namelijk geen onderscheid worden gemaakt tussen bedrog, opzettelijke oplichting en het niet opzettelijk maar toch verwijtbaar niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting. Daarom heeft de Raad van State ook bezwaar tegen de gekozen terminologie. Zoals de VVD graag alle mensen die om welke reden dan ook al dan niet tijdelijk niet in staat zijn een eigen inkomen te verdienen het etiket "handophouder" opplakt, zo zet deze demissionaire regering graag iedereen die verantwoordelijk gehouden kan worden voor het niet verstrekken van inlichtingen die de uitkeringshoogte zouden kunnen beïnvloeden, ook als dit niet met opzet geschiedde, weg als "moedwillig fraudeur". Terecht heeft de Raad van State commentaar op het gebruik van het woord "fraude" in deze context.

De ernstige kritiek van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van de strijdigheid met artikel 6 EVRM artikel 1 Eerste Protocol EVRM, heeft geleid tot een aanpassing van het voorstel. Een eveneens zeer serieuze waarschuwing ten aanzien van het niet voldoen aan de verplichtingen in het kader van de zorgplicht met betrekking tot bijstand zoals vastgelegd in de Grondwet en diverse andere internationale verdragen (Europees Sociaal Handvest, artikel 13, het herziene Europees Sociaal Handvest, de artikelen 30 en 31) wordt door de bewindslieden in de wind geslagen. Kan de staatssecretaris nog eens motiveren waarom de zorgplicht volgens hem niet in het geding is? Of wil hij graag eerst de gang naar de Europese rechter afwachten?

De Raad voor de rechtspraak vraagt zich bovendien af of gezinsleden in onderhavig voorstel wel voldoende bescherming behouden in het licht van ILO-verdrag 121. Volgens de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag, waarvoor dank, is het voorstel daarmee niet strijdig, omdat de gezinsleden nog een beroep kunnen doen op de WWB. De zorg zat bij de Raad voor de rechtspraak echter juist bij het langdurig afhankelijk zijn van dat naakte minimum.

Ten slotte merkt de Raad voor de rechtspraak op dat de vrees gerechtvaardigd is dat het beoogde effect, het terugdringen van fraude, niet wordt bereikt, terwijl de uitvoeringsdruk en de uitvoeringslasten wel toenemen. Kan de staatssecretaris bevestigen dat terugdringen het primaire doel is? Kan hij aangeven of hij bekend is met de analyse dat niet wetenschappelijk is aangetoond dat verhoging van de sancties dat daadwerkelijk tot gevolg zal hebben, terwijl het wel zeer aannemelijk is dat voor de rechtspraak de uitvoeringsdruk en de uitvoeringslasten zullen toenemen?

De VNG en Divosa hebben vergelijkbare zorgen geuit. In de overleggen hebben de gemeenten de verwach-

Elzinga

ting uitgesproken dat het wetsvoorstel zal leiden tot een verhoging van de werklast en een verhoging van het uitstaande vorderingensaldo, terwijl dat niet gecompenseerd zal worden door extra opbrengsten of minder uitgaven. De gemeenten hebben nu reeds een incassoprobleem. Door het voorliggende voorstel zal dat alleen maar groter worden. Ondertussen zullen er wel meer mensen als gevolg van de sanctieaanscherping in andere regelingen bij de gemeenten aankloppen en een beroep doen op de WWB.

De VNG wijst er bovendien op dat een aangescherpt boetebeleid niet alleen weinig zal afschrikken, maar mogelijk zelfs contraproductief werkt, gezien het vervallen van het huidige maatregelenbeleid doordat direct een bestuurlijke boete moet worden opgelegd. De staatssecretaris zegt aan draagvlak onder gemeenten te hechten, maar neemt op de invoeringsdatum na geen enkel punt van zorg weg. Over de invoeringsdatum is al het nodige gezegd. Met de vertraging van de behandeling komt de huidige invoeringsdatum te snel voor de gemeenten.

Met name de negatieve maatschappelijke effecten zullen er volgens Divosa en VNG toe leiden dat de twijfelachtige kortetermijnbesparingen niet zullen opwegen tegen de maatschappelijke kosten op de lange termijn. Dat is een stevig oordeel. Schrikt de staatssecretaris er niet van? Moet hij niet met mij constateren dat het met het draagvlak niet zo erg gelukt is?

De SP-fractie constateert dat het draagvlak onder gemeenten ontbreekt en dat er bovendien ernstige juridische bedenkingen zijn en dat er wellicht zelfs strijdigheid is met internationale verdragen. Daarenboven is de noodzaak voor dit voorstel onvoldoende aangetoond. Dat geldt ook voor de effectiviteit. Er wordt echter wel één effect ingecalculleerd: een extra opbrengst van 180 miljoen voor de schatkist, mede als gevolg van de boete-inkomsten op basis van disproportioneel verzwaarde sancties. Dat is apert in strijd met de opmerkingen van de minister in de Tweede Kamer: "Wij zitten niet te kijken hoe wij zo snel mogelijk boetegeld kunnen binnen krijgen, wij willen dat er niet gefraudeerd wordt, wij willen de overheid zodanig laten optreden dat die fraude voorkomen en tegengegaan wordt." In aperte tegenstrijdigheid daarmee wordt juist de preventieve werking niet adequaat onderbouwd, maar worden de inkomsten voor de Staat wel vast ingecalculleerd. Vorig jaar werd het fraudebedrag geschat op 110 miljoen. Als iedereen zich voorbeeldig zou gedragen zou de opbrengst dus 110 miljoen zijn. Dank zij het feit dat mensen frauderen en daar zwaar voor beboet worden, kan deze opbrengst worden ingecalculleerd. Daarmee heeft dit voorstel naar de mening van onze fractie volkomen onverdiend in de Tweede Kamer niet alleen steun gekregen van de partijen van het regeer- en gedoogakkoord, maar ook van de partijen die het afgelopen voorjaar het Begrotingsakkoord 2013 hebben gesloten. Een dergelijk slecht onderbouwd en juridisch rammelend voorstel behoort in deze Kamer te stranden. De Eerste Kamer is er immers niet om het goede te doen, maar om ons voor het slechte te behoeden. De SP-fractie is bovenal benieuwd naar de antwoorden van de staatssecretaris, maar daagt ook de VVD-fractie uit om zich in deze Kamer van heroverweging uit te spreken over de juridische bezwaren.

De heer **Terpstra** (CDA):

Ik hoorde een zekere tegenstrijdigheid in het betoog van de heer Elzinga. In het begin zei hij dat hij het betreunde dat het CDA/VVD-kabinet deze groep pakt en niet een hele

hoop andere groepen: bankiers, fraudeerende bestuurders, enz. Daaruit leidde ik af dat de heer Elzinga positief denkt over dit wetsvoorstel, maar de staatssecretaris vraagt om het uit te breiden tot iedereen. Daarna kraakte de heer Elzinga het hele wetsvoorstel echter af. Heb ik zijn betoog verkeerd begrepen?

De heer **Elzinga** (SP):

U hebt het inderdaad verkeerd begrepen.



Mevrouw **Scholten** (D66):

Voorzitter. Dit wetsvoorstel beoogt het aanscherpen van de fraudebestrijding en het bezuinigen op uitkeringen. De bezuinigingsdoelstelling zit volgens de memorie van toelichting enerzijds in het opsporen van fraudeschade waardoor boete-inkomsten stijgen en anderzijds in het gedragseffect: hogere boetes, grotere pakkans en incassoratio maken fraude minder aantrekkelijk. Mijn fractie steunt in beginsel de strekking van het wetsvoorstel. Fraude mag niet lonen. Mijn fractie sluit ook niet uit dat het preventieve karakter van het wetsvoorstel een belangrijk effect kan hebben.

Naast de aanscherping van het sanctieregime met boetes die hoger worden naar gelang er meer sprake is van recidive, wordt met dit wetsvoorstel de handhaving verplaatst, namelijk van het kennelijk te bewerkelijke strafrecht naar het bestuursrecht. Dat is een zeer belangrijk punt. Deze stelselwijziging verdient wel een opmerking. Mevrouw Strik heeft daar al uitgebreid bij stilgestaan en ik wil dat ook graag doen. Mijn fractie is voorstander van een pragmatische aanpak, dat mag bekend zijn. Dat betekent dat waar de lijnen korter kunnen zijn die mogelijkheden ook moeten worden aangegrepen. Maar met deze vorm van handhaving moeten we voorzichtig blijven omgaan. Er mag niet uit het oog worden verloren dat bij bestuursrechtelijke afdoening de opspoorder, de vervolger en de rechter in een en hetzelfde college zijn verenigd. De staatssecretaris wijst desgevraagd en ter rechtvaardiging op de grote professionaliteit van de colleges op dit gebied. Dat moge zo zijn, maar dat mag nooit tot verwaarlozing leiden van het principe van de trias, de scheiding der machten. Het strafprocesrechtelijke regime is nu eenmaal met de nodige waarborgen omgeven en dat is in het bestuursrechtelijke traject minder het geval.

Uitgangspunt moet zijn dat de grenzen van het systeem worden bepaald door de eisen van artikel 6 EVRM: een ieder heeft recht op een eerlijk proces en een goede toegang tot de rechter. Dat moet ook in de bestuurlijke handhaving absoluut bewaard blijven. En of deze kortere lijnen in de handhaving uiteindelijk tot het beoogde gedragseffect leiden, moet nog blijken. Mevrouw Strik heeft de toezegging gevraagd dat de staatssecretaris garandeert dat dit stelsel EVRM-proof is. Die vraag gaat ervan uit dat de staatssecretaris al weet wat de uitkomst is. Ik wil er meer een vraag van maken. Wil de staatssecretaris nog eens uitvoerig op dit punt ingaan en ons uitleggen dat dit stelsel de toets der kritiek van artikel 6 van het EVRM kan doorstaan?

Daarbij heeft mijn fractie een praktisch punt van zorg. De scheidslijn tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving is naar de indruk van mijn fractie nog niet geheel helder. De aangiftegrens van € 50.000 is een "in beginsel"-grens. Onder die grens zullen zaken in beginsel bestuursrechtelijk en daarboven in beginsel strafrechtelijk

worden afgedaan. De "in beginsel"-grens zal nader worden ingevuld door de aanwijzing sociale zekerheidsfraude die het College van procureurs-generaal echter nog moet vaststellen. De bedoeling is dat die aanwijzing de bijzondere gevallen die afwijken van de "in beginsel"-grens gaat duiden, maar die aanwijzing is er nog niet. Dat maakt de bestuursrechtelijke handhaver vooralsnog onzeker, in die zin dat de handhaver niet goed weet waar hij aan toe is. Deze aanwijzing moet er bij invoering van de wet zijn. Kan de staatssecretaris aangeven wanneer hij de herziene aanwijzing verwacht?

Daarnaast zijn er verdere uitvoeringsperikelen. Mijn fractie heeft in de schriftelijke voorbereiding benadrukt dat het succes van het voorliggende wetsvoorstel mede staat of valt met de wijze van uitvoering. Voor wat betreft die uitvoering wenst mijn fractie een aantal punten van zorg naar voren te brengen. Een eerste punt betreft de koppeling tussen de verschillende uitvoeringsinstanties. Het voorliggende wetsvoorstel voor aanscherping van de sancties staat in nauw verband met andere inspanningen om de zogenoemde handhavingsketen te versterken. De staatssecretaris wil de aanpak van de handhavingsketen op alle fronten intensiveren, van preventie tot opsporen en bestraffen. Dat betekent: zowel ervoor zorgen dat fraudeurs eerder gepakt worden als de strafmaat verhogen en tegelijk voorlichting geven. Zo is het voor gemeenten belangrijk dat zij, om fraude te voorkomen en te bestrijden, bestanden kunnen koppelen samen met het UWV en de SVB. Een goede handhaving veronderstelt dat de koppelingen tussen de uitvoeringsinstanties goed op elkaar aansluiten. De D66-fractie vraagt of de staatssecretaris kan garanderen dat de noodzakelijke koppelingen tijdig en voldoende zijn geoperationaliseerd?

Een tweede punt van zorg betreft het zogenoemde frauderegister waarin het wetsvoorstel voorziet. In dit register worden gegevens geregistreerd die van belang zijn voor de vaststelling van recidive door fraudeurs. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd dat het frauderegister op 1 januari 2013 gereed is. Dat is tegelijk met de voorgenomen inwerkingtreding van de wet. Volgens de VNG zou het frauderegister op die datum echter nog niet gereed zijn. Mijn fractie vraagt de staatssecretaris of uitvoerders voor de vaststelling van recidive met ingang van 1 januari 2013 kunnen afdaan op de gegevens zoals die dan in het frauderegister zijn geregistreerd. De staatssecretaris stelt in de nota naar aanleiding van het verslag dat het voor de uitvoering van de wet niet noodzakelijk is dat het frauderegister gereed is. Zo zouden, aldus de staatssecretaris, gemeenten ook zonder dit register de wet kunnen uitvoeren, maar zij moeten dan per toekenning meer werk verrichten om te kijken of iemand al eerder gefraudeerd heeft met een uitkering. In dit verband vraagt mijn fractie waar die meerdere werkzaamheden op zien en of dit niet de facto het frauderegister noodzakelijk maakt voor een efficiënte uitvoering van voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie willen de staatssecretaris ook nog eens wijzen op de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Klaver, waarin is gevraagd een artikel 2-onderzoek in het kader van de Financiële-verhoudingswet in te stellen. De staatssecretaris stelt zich in de nota naar aanleiding van het verslag op het standpunt dat in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel al een hoofdstuk is opgenomen waarin de verhoudingen in kaart zijn gebracht. Daarmee zou het gevraagde onderzoek op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet reeds

zijn voltooid. Graag ontvangt mijn fractie een reactie van de staatssecretaris waarom hij meent voorbij te kunnen gaan aan de motie van de Tweede Kamer, nu deze juist tot stand is gekomen na het voormelde hoofdstuk in de memorie van toelichting? Mijn fractie vraagt de staatssecretaris dan ook wanneer de Eerste Kamer dit onderzoek alsnog tegemoet kan zien.

In dit verband vraagt mijn fractie zich voorts af of de staatssecretaris nog voornemens is, uitvoering te geven aan de motie-Koşer Kaya. Deze motie ziet op een verzoek om de Algemene Maatregel van Bestuur waarin de hoogte van boetes en het verwijtbaarheids criterium worden vastgesteld tijdig aan de Kamer te sturen.

Een extra uitvoeringsprobleem is dat voor de invoering van het wetsvoorstel de software bij de gemeenten nog op diverse fronten moet worden aangepast. En dat lijkt vooralsnog nog geen gelopen race.

En dan is er ook nog de incassoproblematiek. Op dit moment staat er volgens opgave van de VNG een bedrag open van bijna 500 miljoen bij de gemeenten; 40% daarvan dateert van voor 2004 en is dus vrijwel afgeschreven. Verder staat de beslagvrije voet een succesvolle incasso in de weg. Daarnaast is er het feit dat op grond van het sinds 2009 geldende bestuursrecht voor verhaal van de vordering een executoriale titel moet worden verkregen. Ik weet wel dat met het amendement-Sterk het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet niet meer in absolute zin is voorgeschreven en de gemeenten eigen bevoegdheden hebben. Maar alles is arbeidsintensief, dus niet kostenvrij. Ik vraag de staatssecretaris nog eens op de incassoproblematiek in te gaan. Wellicht is hij over dit effect van het wetsvoorstel optimistischer dan mijn fractie. Graag een reactie.

Onze voorlopige conclusie is dat de strekking van het wetsvoorstel wordt gesteund, maar alles in aanmerking genomen lijkt de operatie op het in elkaar zetten van een bouwmaquette waarvan de verschillende onderdelen nog niet goed willen lijmen. Als dat lijmen niet gaat lukken, blijft de maquette wankelen en wiebelen. Dat is geen gezicht, maar serieuzer is dat de gemeenten daar last van gaan krijgen. Afgezien van dit alles vraag ik me telkens als ik zie dat strafrechtelijke sancties als boetebedragen worden begroot af of de overheid dat zo kan doen.

De vraag is of de overheid de begroting kan baseren op verwachte inkomsten uit overtreddingen van de burgers. Dat zou immers betekenen dat de overheid voor dekking van haar begroting belang heeft bij het plegen van fraude door haar burgers. Hier gaat het om sociale zekerheid maar ook in het verkeersrecht is dat aan de hand. En dan gaat het in dit geval nog om boetes waarvan de incasso bepaald niet gemakkelijk zal zijn. De problematiek omtrent het noodzakelijkerwijs loslaten van de beslagvrije voet zegt al genoeg. Heeft de Algemene Rekenkamer daar nooit iets van gezegd? De fractie van D66 zou daarover graag de discussie met de staatssecretaris aangaan.

Ik rond af en zie de antwoorden van de staatssecretaris met belangstelling tegemoet.



De heer **Terpstra** (CDA):

Mijnheer de voorzitter. Dank u zeer. Wij hebben als CDA-fractie niet meegedaan aan de schriftelijke ronde. Daarom heb ik mij ook bescheiden opgesteld bij de interrupties en bij de spreektijd die ik heb aangevraagd. Die spreektijd

Terpstra

zou ik graag willen gebruiken om te motiveren waarom wij niet hebben meegedaan.

Het CDA hecht heel erg aan een goed stelsel van sociale voorzieningen. Wij zijn ons er sterk van bewust dat fraude een zeer grote rol speelt in het ondermijnen van het draagvlak voor die sociale voorzieningen. Uit mijn CNV-verleden, ver in de vorige eeuw, kan ik mij herinneren dat de leden gemiddeld gesproken veel kritischer over de negatieve rol van fraude dachten dan de bestuurders. Er werden door bestuurders heel vaak dingen goedgepraat die de leden toentertijd al helemaal fout vonden.

In de discussie rondom bezuinigingen binnen de sociale zekerheid staat het mij helder bij dat in discussies met de PvdA bijvoorbeeld heel vaak werd gezegd: je moet niet de uitkeringen verlagen; dat is geen sociale methode om het stelsel financieel gezond te maken; je moet het uitvoeringssysteem verbeteren en je moet fraude beter aanpakken. In dat licht vind ik het jammer dat de PvdA en ook de SP argumenten proberen te vinden om dat nu weer niet te doen.

Er zijn veel vragen gesteld over de informatie over van alles en nog wat. Ik ben er heel erg voor dat ik die antwoorden krijg van de staatssecretaris, alleen speelt dit in mijn geval geen enkele rol bij de beoordeling van het wetsvoorstel. Of de groep fraudeurs nu groter wordt, kleiner wordt of gelijk blijft; ik vind fraude gewoon even erg in alle drie de gevallen.

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft veel goeds gedaan. Een van de goede punten was het herstel van het evenwicht tussen de belangen van de gemeenschap en van degene die het niet zo nauw neemt met de regels. Dat herstel van het evenwicht speelt ook een rol bij dit wetsvoorstel. Na overleg met de EVRM-mensen in onze fractie mag ik het betreuren dat het EVRM heel vaak als argument wordt gebruikt om het herstel van dit evenwicht in de goede richting moeilijker te laten verlopen dan onze fractie wenselijk acht. Volgens mij is dit een heel mooie zin, die alle gevoelens rondom het EVRM goed weergeeft.

Voorzitter. Tot slot. Wij zijn voorstander van de evaluatie van dit wetsvoorstel, met name om te bekijken of de hardere aanpak ook door iedereen wordt nageleefd.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.05 uur tot 13.30 uur geschorst.

Voorzitter: Fred de Graaf

De voorzitter:

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn binnengekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De voorzitter:

Ingekomen zijn brieven van de heer Machiel de Graaf d.d. 19 september en mevrouw Klever d.d. 18 september 2012, waarin zij mij ervan in kennis hebben gesteld, het lidmaatschap van de Eerste Kamer der Staten-Generaal neer te leggen in verband met hun benoeming tot lid van

de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ik heb de voorzitter van het Centraal Stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. De beëdiging van hun opvolgers hier in de Eerste Kamer is voorzien voor volgende week dinsdag, 2 oktober 2012. Ik vermeld hier nogmaals dat de PVV-fractie in deze Kamer inmiddels een nieuwe voorzitter heeft in de persoon van Marcel de Graaff.

(applaus)